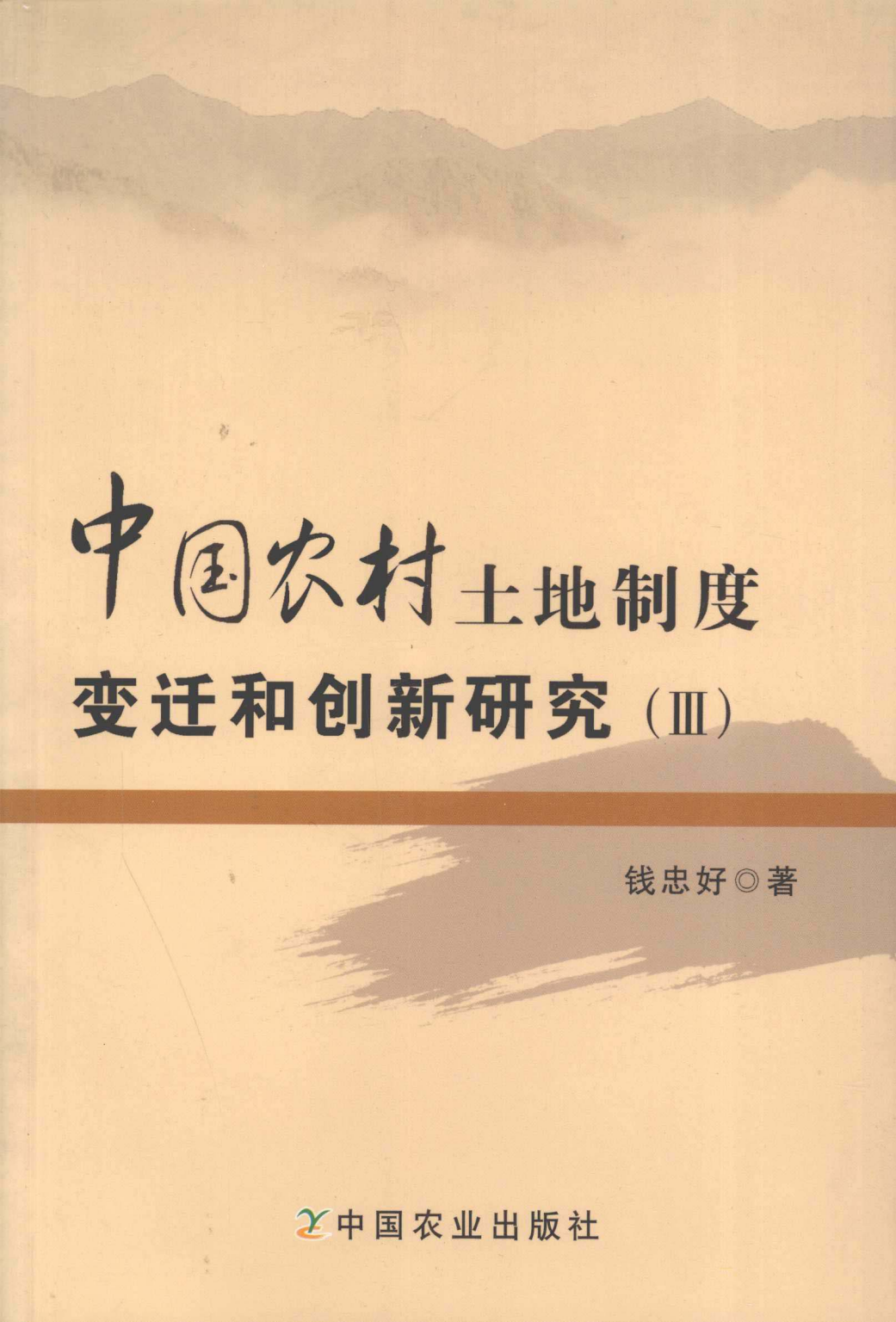




中国农村土地制度 变迁和创新研究 (Ⅲ)

钱忠好◎著

 中国农业出版社

扬州大学出版基金资助

中国农村土地制度变迁和 创新研究

(Ⅲ)

钱忠好 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村土地制度变迁和创新研究. 3/钱忠好著

—北京: 中国农业出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-109-15251-9

I. ①中… II. ①钱… III. ①农村—土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 238538 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 12.625 插页: 1

字数: 320 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



作者近照

作者简介

钱忠好 1963年6月生，江苏姜堰人。1981年9月至1985年7月在南京农业大学农业经济管理专业（本科）学习，获学士学位；1995年7月以同等学历考取南京农业大学土地资源管理专业博士研究生，1998年7月获博士研究生学历和管理学博士学位。现为扬州大学教授、南京农业大学教授、博士生导师。近年来，主要从事土地经济理论与政策、农业经济理论与政策等方面的研究和教学工作。曾先后主持国家社会科学基金、国家自然科学基金等项目的工作，出版专著《中国农村土地制度变迁和创新研究》（中国农业出版社1999年版）、《中国农村土地制度变迁和创新研究（续）》（社会科学文献出版社2005年版）二部；在《经济研究》、《管理世界》等权威学术期刊发表有较大影响的学术论文80余篇；相关研究成果曾先后获得中国农村发展研究奖、江苏省人民政府哲学社会科学优秀研究成果奖等。

自序

2005年9月，我的第二本关于中国农村土地制度研究的专著《中国农村土地制度变迁和创新研究（续）》得到江苏省哲学社会科学重点学术著作的资助在社会科学文献出版社出版，著作出版后引起较大的社会反响，并于2007年获得江苏省哲学社会科学优秀成果三等奖，学术界同仁鼓励我继续坚持此选题的研究工作。尽管科学研究是一个如同凤凰涅槃般的过程，但成功的喜悦给我带来无限的快乐，并极大地提升了我的研究信心。不仅如此，近几年来，随着中国工业化、城市化进程的不断加快，中国农业发展的外部环境发生极大的变化。如，2005年11月全国1%人口抽样调查结果显示，全国城市数量663个，城镇人口达到了5.61亿人，城市化水平达到42.99%，与1978年相比，平均每年增长超过1个百分点，1996—2004年更是平均每年递增1.42个百分点。20世纪80年代初，农村外出务工者只有几百万人，80年代末达到2000多万人，1994年则骤增到6000多万人。1996年以来，农村实际常住人口已经连续十年以每年超过1000万的幅度持续减少，农业从业人员自1999年起以年均400多万的规模递减。中央政府根据客观条件的变化，适时调整农业政策：2005年12月29日，第十届全国人民代表大会常委会第十九次会议高票通过决定，自2006年1月1日起废止《农业税条例》，这意味着中国延续两千多年的农业税正式走入历史；2007年3月16日，第十届全国人民代表大会第五次会议通过《中华人民共和国物权法》，并于2007年10月1日起

施行，农村土地承包经营权作为用益物权得到《物权法》的保护；从2004年起，中央连续6年发布“1号文件”锁定“三农”，“大力发展农业、增加农民收入”成为经济工作的主旋律，而农村土地制度又成为农村政策工作的重中之重。一些地方不断加大农村土地制度改革试验的力度，并在个别地方突破了《土地管理法》的相关规定。如2005年5月17日，广东省人民政府借鉴广东南海等地农地股份合作制的实践，出台了《广东省集体建设土地使用权流转管理办法》（100号令），打破了“非经政府征用，任何农地不得转为非农用途”的传统。“管理办法”规定，“农村集体建设用地具有出让、出租、转让、转租和抵押等权利”；“可以利用集体建设用地兴办各类工商企业，包括国有、集体、私营企业，个体工商户，外资投资企业（包括中外合资、中外合作、外商独资企业、‘三来一补’企业），股份制企业，联营企业等”。制度环境的变化产生了在已有的制度安排中经济主体无法获取的外部利润，诱致当事人进行着农村土地制度创新的努力，并在中国大地上产生了多样性的制度安排。这为研究中国农村土地制度变迁和创新问题提供了丰富的现实素材。显然，作为一个从事经济学研究特别是对中国农村土地制度变迁和创新问题已有一定研究积累的科研人员，是不会也不应该放弃这一研究选题的。

按照制度变迁理论，制度变迁和创新的动力基础是潜在利润。潜在利润是一种在已有的制度安排中经济主体无法获取的利润。潜在利润又与制度环境变化有关。外部环境的变化使得潜在利润不断累积，并诱致当事人进行制度变迁和制度创新。换言之，制度变迁和制度创新是当事人适应外部环境变化而对潜在利润的响应。制度变迁和制度创新的过程表现为制度均衡—制度非均衡—制度均衡的过程。从理论上分析，制度环境如非农地制度安排、农村非正式规则安排、贸

易条件、农民组织化程度、人地关系等的变动，会改变农村土地制度的选择边界，导致原有制度均衡的打破，并可能导致农村土地制度变迁和创新。一方面，农村经济转型所导致的资源利用效率的改进将导致关键经济参数如非农就业率、工农产品相对价格、人地比例等的变动，而这些参数的变动将改变农户及其他经济主体经济活动的潜在收益和成本；另一方面，制度环境的变动意味着制度价值取向的改变，非农地制度安排如农村税费制度、农村社会保障制度、户籍制度、农村政治体制等的改革同样会影响到经济当事人制度选择的边界、改变经济活动的收益和成本。经济行为主体潜在收益和成本的变动将改变农村土地制度的收益结构并产生两种外部利润：生产性利润和非生产性利润。前者源于当事人的生产性努力，后者源于当事人的分配性努力。由于这种外部利润并不能在现行农村土地制度安排下获取，当事人就会产生农村土地制度创新的追求。进一步地，农村土地制度创新行为团体通过制度博弈、达成制度均衡后，外部利润就会被内部化，农村土地制度创新就会得以完成。因此，研究中国农村土地制度变迁和创新问题，关键在于：一应梳理出农地制度选择或演进的动力机制，离析出诱发农村土地制度变迁和创新的主导因素；二要研究面对制度环境变化所产生的潜在利润，农村土地制度变迁和创新涉及的当事人或行为团体相互间如何博弈及其决策机理。

本书搜集了作者近几年来关于中国农村土地制度变迁和创新的主要研究成果，现简介如下^①：

1. 《农村教育投资与农村剩余劳动力转移：理论与实证分析——来自江苏的数据检验及其政策启示》。农村人地关系

^① 收入本著作中的研究报告，除在格式上做统一的技术处理外，尽量保持原貌。

的变动会影响农村土地制度的选择。随着中国工业化、城市化进程的加快，农村劳动力源源不断地流向非农产业和城市，进而改变着农村的人地关系，因此，深入研究农村剩余劳动力转移的影响因素就具有特别重要的意义。理论界通常认为，受教育程度日益成为农村剩余劳动力进入非农就业市场、获得良好收益工作的一个决定性因素。因为农村教育投资能够提升农村人口的人力资本，有效地增强人们的选择能力，进而推动农村剩余劳动力的转移。劳动力受教育程度越高，越具有相对竞争优势，越容易从事非农工作。然而，近几年来，尽管江苏不断加大农村教育投资的力度，但是，江苏农村剩余劳动力的转移并没有随着农村教育投资的增加而增长，个别年度甚至出现了下降。2005年，江苏教育投资总量达258.24亿元，为1978年教育投资额的84倍，教育投资年平均增长率达10%以上。2004年，江苏省小学学龄儿童入学率达到99.8%，初中毛入学率达95%，高中毛入学率达60%，高等教育入学率达30%，大大高于全国平均水平，位居全国前列。2000年至2005年，江苏省农村教育投资每年以15%左右的速度增加，但是，农村剩余劳动力转移的增长速度2000年为2.1%，2005年则降至1.5%。影响农村剩余劳动力转移的关键因素何在？本文在对农村教育投资与农村剩余劳动力转移关系进行理论分析的基础上，利用江苏的数据、运用Granger模型检验江苏省农村教育投资与农村剩余劳动力转移之间的因果关系，并运用Logit模型分析江苏省农村教育投资结构对农村剩余劳动力转移的影响作用。研究表明，江苏农村教育投资增长与农村剩余劳动力转移之间存在着互为因果的关系。但是，农村教育投资结构不尽合理，导致江苏农村剩余劳动力的转移并没有随着农村教育投资的增加而增长。江苏的经验带来的政策启示是：要促进我国农村剩余劳动力的转移，不仅要加大教育投资力度，而且

要调整和优化农村教育投资结构（文章发表于《农业技术经济》2008年第5期，合作者为张骏）。

2. 《非农就业是否必然导致农地流转——基于家庭内部分工的理论分析及其对中国农户兼业化的解释》。农村劳动力非农就业率的提高是否必然导致农地流转率的提高？一些理论研究表明，农民非农就业率的提高有助于促进农地流转，较自由的劳动力市场能产生更多的土地租赁，土地的自由流转又具有交易收益效应和边际产出拉平效应，从而有助于提高土地资源的配置效率。但是，现有研究主要是从社会分工的角度探讨农民非农就业对农地流转的影响，大多忽视了家庭内部分工对农地流转的影响，并得出了农民非农就业有助于促进农地流转的结论，因而无法解释中国农村土地流转及农业生产专业化程度并没有随着农业劳动力转移速度的加快而提高、中国农业显著地呈现农户兼业化特征这一事实。本文重点运用家庭内部分工理论对中国农户兼业化行为进行经济解释。从农户家庭决策的角度分析，家庭决策的基础是尽可能地利用家庭内部成员的分工优势，使家庭收益最大化。当非农就业机会出现后，农户是否流转土地及其家庭经营特征取决于家庭拥有的初始土地资源、家庭劳动者的劳动能力、农业与非农业的综合比较利益等。结果可能是：尽管存在家庭成员的非农就业，但并不发生土地流转，农户经营兼业化。在当今中国，由于农户人均及户均土地资源有限、农户有着足够的农业劳动能力、农业经营有着相对较高的综合比较利益等，基于家庭收益最大化的考虑，农户决策的结果往往是部分家庭成员非农就业，家庭成员内部分工，农户经营兼业化（文章发表于《中国农村经济》2008年第10期，并获得第四届中国农村发展研究奖）。

3. 《剩余索取权、剩余控制权与中国农业阶段性增长》。作为改革开放后中国农村实施范围最广、时间最长的一种制

度安排，家庭联产承包责任制从其诞生之日起就充满了争议。尽管理论界从总体上肯定了家庭联产承包责任制对中国农业增长的贡献，但是，1985年以后中国农业增长的持续徘徊又使一部分人对这一制度安排持怀疑态度。同样的制度安排，其制度绩效为什么在不同的阶段迥然有异？中国农村下一步改革要不要以及如何坚持农业的家庭经营制度？本文重点从剩余索取权、剩余控制权视角考察农地产权性质变迁对农业增长绩效的影响，进而对中国农业增长的阶段性进行经济解释，并从中得出深化农村土地制度改革的政策启示。研究结果表明，虽然改革开放后，我国农村一直实行家庭联产承包责任制，农民拥有的都是承包经营权，但其内含的农地产权性质已迥然不同。1978年至1992年期间，家庭联产承包责任制更多地赋予了农民剩余索取权，农民并不拥有多少剩余控制权；1993年后，农民不仅获得了剩余索取权，而且获得了剩余控制权。由于与第一轮土地承包相比，第二轮土地承包赋予了农民更长的承包期、更多的剩余控制权和剩余索取权，并在农民这一层面上实现了剩余控制权与剩余索取权的统一，所以，第二轮土地承包政策更利于调动农民农业生产的积极性。农地产权性质不同，时间有别，其制度绩效必然有异，农业增长因而必然表现为一定的阶段性。本研究得出的一个重要政策启示是：我国农地产权制度改革应进一步明晰土地产权并赋予农民更多的剩余控制权和剩余索取权，如此，可实现中国农业的进一步增长（文章发表于《江海学刊》2009年第1期，合作者为冀县卿）。

4. 《农地产权结构变迁与中国农业增长：一个经济解释》。由于产权结构作为内生变量对经济增长至关重要，不同的产权结构安排决定了经济当事人不同的行为选择域，并进而影响经济绩效，因此，本文进一步深入分析农地产权结构变迁对中国农业增长的影响。研究者首先从产权完整性和产

权完全性两个方面考量产权结构对经济增长的影响，在此基础上，通过对农地产权制度变迁的历史描述和实证研究，探讨中国农地产权结构变迁的路径及其对中国农业增长的影响。研究结果表明，不同的产权结构安排决定了经济当事人不同的行为选择域，并进而影响经济绩效。产权结构主要通过产权完整性和产权完全性两方面对经济增长产生影响。改革开放后，尽管农村一直普遍采用家庭联产承包责任制这一制度形式，但随着时间的推移，农户层面上的农地产权完整性和农地产权完全性不断增强。农地产权结构的不断变迁支撑着中国农业的持续增长。从本研究中，我们可以得出的一个重要政策启示是：改革开放后中国农业持续增长的一个重要原因在于农民拥有越来越多的农地产权，因此，农村土地产权制度的改革应进一步完善农地产权结构，赋予农民更多的农地产权（文章发表于《管理世界》2009年第1期，合作者为冀县卿）。

5. 《我国农地产权科层分析》。由于农村土地是一种重要的自然资源，其产权结构直接影响农地利用和农地产出，并且在农地治理过程中同样存在着集体行动问题，因此，深入分析农地产权科层结构就具有较强的现实意义。在本研究中，研究者运用“产权科层概念模型”，建立起一个简单的“农地产权科层模型”，并用以分析中国现行的农地制度。研究结果表明，农地产权科层包括国家层次、集体层次、农户层次三个层次。国家层次规定整个农地的制度框架，集体层次负责当地农地的经营管理，农户层次具体实施承包土地的占用。三个层次组成了一个完整的产权科层系统，农地制度的效率不仅取决于各个层次产权内容的静态安排，而且取决于系统的动态演化。我国现行农地制度存在农户层次的产权维度单调且产权质量低下、集体层次的管理权限过于宽泛且缺乏监督、国家层次权能责任利益缺乏对称性、产权层次之间缺乏

互动性等问题，整个科层系统的动态演化功能严重弱化。为此，我们要对农地产权层次进行有效的划分，明确界定各个层级的权利责任利益，并提高农户层次的产权质量，约束集体层次的产权边界，提升国家层次的规则等级（文章发表于《华南农业大学学报社会科学版》2007年第4期，合作者为徐美银）。

6. 《农地股份合作制的制度经济解析》。早在20世纪80年代中期，农业部就曾选择广东南海等地进行农地股份合作制的改革试验，90年代后，这一制度安排在广东、福建、浙江、江苏等沿海发达地区得到了极大的推广。近年来，农地股份合作制日益引起人们的极大关注。一些理论研究人员认为，农地股份合作制是我国农民继家庭联产承包责任制之后的又一次伟大创造、是又一次的土地产权制度创新，有的研究者甚至认为，“农地股份合作制是农村土地制度改革的最优选择”。然而，为什么农地股份合作制能够在一些地区得到长足的发展而在另外一些地区却无法运转？为什么一些地区曾经存在甚至比较红火的农地股份合作社最终会走向落寞？现有研究并不能对这一问题进行合理的解释，其政策建议的可信性往往受到很大的影响。本研究试图通过对土地股份合作制生成动力及其制度安排的透析，探讨农地股份合作制生成和发展的约束条件，并从中得出完善土地股份合作制的一些政策启示。文章指出，农地股份合作制的制度创新源于当事人对外部利润的追逐以及由此形成的制度创新一致同意；农地股份合作制制度规则的不完善导致了农地股份合作制的效率损失；农地股份合作制生成、发展或衰败皆源于外部利润和效率损失之间的对比。因此，要推动农地股份合作制的生成和发展，就必须努力提升其外部利润、减少效率损失（文章发表于《管理世界》2006年第8期，合作者为曲福田）。

7. 《外部利润、效率损失与农地股份合作制制度创新》。

在本研究中,研究者继续采用科斯“企业的性质”的分析思路,在分析农地股份合作制创新的外部利润与效率损失之源的基础上,重点探讨如何提升农地股份合作制的外部利润、减少效率损失。研究者指出,农地股份合作制作为一种组织和制度创新,能产生经济当事人现行农地制度安排下无法获得的外部利润,但农地股份合作制制度规则内含的矛盾又导致效率的损失。明确农地股份合作制的性质、改革和完善相关法律、赋予农民个人土地股权的物权属性、提高农民谈判能力、规范政府行为、完善农地股份合作社的管理模式、合理设置并明晰农地股权、赋予农民农地股份合作社成员退出权等,才能有效地提升外部利润,减少效率损失,从而促进农地股份合作制的健康发展(文章发表于《江海学刊》2007年第1期)。

8.《外部利润、同意一致性与昆山富民合作社制度创新——昆山富民合作社制度创新的制度经济学解析》。本研究选择昆山富民合作社进行农地股份合作制的个案解剖。江苏昆山农民借助富民合作社,在农民集体土地上建造标准厂房、打工楼出租给用地单位,将农民土地承包经营权延伸到工业领域,直接分享土地非农化增值收益。昆山富民合作社的做法既有效地回避了与现行法律的直接冲突,又实现了农民、集体、用地单位和政府的一致同意,最大限度地减少了制度变迁的成本,取得了良好的制度绩效。研究者以“外部利润——同意一致性——农地制度创新”为研究主线,对昆山富民合作社的制度创新进行制度变迁视角的解读,探讨蕴含其中的理论价值和政策含义。研究结果表明,富民合作社是昆山人在现行制度边际上创新的产物。它在保留集体土地所有权的前提下,通过将农民的土地承包经营权延伸到工业领域,使农民和集体经济组织有机会分享土地非农化增值收益,有效地解决了现行征地制度下农地非农化土地增值收益分配

不尽合理的矛盾。昆山富民合作社的制度创新较好地实现了地方政府、用地单位、集体经济组织、农民的一致同意，取得了良好的制度创新绩效。昆山富民合作社的成功经验告诉我们，伴随农地制度环境条件的变化，会产生当事人在现行农地制度安排下无法获得的外部利润。外部利润的存在会诱致当事人进行制度创新。由于制度创新的过程在一定程度上同时也是利益重新调整的过程，这就在制度创新中形成不同的利益集团，而利益集团的一致同意可以最大限度地降低制度创新的成本，推动制度创新的快速发展。这一研究最直接的现实政策含义是：土地征用不一定是农地非农化的唯一有效途径，在条件合适的时候，推行农地股份合作制不失为一种较优的政策选择。它不仅能有效地弥补现行征地制度的不足，而且能实现不同利益集团的一致同意（文章发表于《农业经济问题》2006年第12期，合作者为刘芳和郭忠兴）。

9.《中国土地征用制度：反思与改革》。土地征用^①是政府为了公共利益的需要而依法强制取得他人土地并给予补偿的行为。土地征用权作为宪法特权，有其存在的理由，但政府往往具有滥用和泛化土地征用权的天然倾向。在当今中国，一方面，政府通过禁止土地所有权市场、垄断一级土地市场使土地征用成为国家获得非农建设用地主要的手段；另一方面，政府又往往以公共利益为名，过度使用土地征用权，通

① 2004年前，中国《宪法》等相关法律法规仅使用“征用”一词，2004年《宪法》修正案第10条规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”，第一次对土地征收与土地征用进行了明确的区分。根据中国2004年《宪法》修正案中的规定，“土地征收”的含义，应当理解为国家为了公共利益的需要，依法将集体所有土地转为国家所有的行为，而“土地征用”的含义，应当理解为国家为了公共利益的需要，依法强行占用集体土地，在使用完毕后再将土地归还给集体的一种临时性的使用土地的行为。由于一些研究报告形成于2004年以前，为保持研究报告的原貌，并鉴于习惯上的用法，仍然把土地征收称为土地征用。

过低价强征农民承包地以谋取自身利益。政府不规范的土地征用行为极大地侵害了农民的土地权益，并引发了一系列的社会问题。本研究首先从理论上分析政府征地垄断的经济诱因，在此基础上，分析中国现行土地征用垄断制度安排下政府、农民、厂商利益受益或受损的状况，进而探讨中国土地征用制度改革的路径选择。研究结果表明，我国现行土地征用垄断制度安排在短期内确保了政府土地征用获利者的利益，但相应地损害了农民和厂商的利益。明确界定公共利益，规范政府土地征用行为；提高土地征用补偿标准，完善土地征用补偿机制；赋予农民国民待遇，完善社会保障体系；建立有效约束机制，避免政府暴力潜能；打破政府土地征用垄断坚冰，允许非农建设用地入市等新政的实施是中国土地征用制度改革的较优选择（文章发表于《中国土地科学》2004年第5期，合作者为曲福田）。

10.《土地征用中农民土地权益受损程度研究——以江苏省为例》。当前，土地征用中征地补偿偏低、农民土地权益受损已是一个不争的事实，但是，由于对农民土地权益受损程度并没有一个合理的界定和测度，因此，理论界和实际工作部门往往无法准确回答农民到底应该分享多少土地增值收益这一关键问题。本研究构建一个土地增值空间的分析模型，并运用该模型分析政府垄断导致的价格扭曲、工农产品价格“剪刀差”的影响以及市场失灵对农民分享土地收益的影响，借此剖析农民土地权益受损的程度，并以江苏省A、B、C三市2001—2003年三年土地增值收益分配结果为例，测算土地征用中农民土地权益受损程度。研究结果表明，由于政府垄断、工农产品价格“剪刀差”以及市场失灵，扭曲了土地收益分配格局，使得土地征用中农民土地权益受损严重。因此，要有效保护土地征用中农民土地权益，就必须在现有征地补偿标准的基础上，修正因工农产品价格“剪刀差”导致

农民利益损失的部分，显现农地的社会保障价值和生态价值，并考虑结束单一的土地征用制度，打破政府价格垄断，推动城乡统一土地市场的发展（文章发表于《农业经济问题》2008年第3期，合作者为肖屹、曲福田、许恒周）。

11.《农民土地产权认知、土地征用意愿与征地制度改革——基于江西省鹰潭市的实证研究》。中国现行土地征用制度存在着土地征用目标泛化和征地补偿标准偏低等缺陷，导致农民对现行征地制度的强烈不满。从逻辑上分析，农民对现行土地征用制度的不满源于农民对土地征用制度安排的心理预期与现实的土地征用制度安排之间巨大的落差。因此，征地制度改革设计无论如何既不能而且也不应忽视数量巨大并不断增加的失地农民群体的切身感受。本研究利用江西鹰潭市的实地调研数据，重点从微观角度考察农民土地产权认知对土地征用制度评价的影响，并借以探讨征地制度改革问题。研究结果表明，在现行条件下，绝大部分农民不愿意土地被征用，普遍反映现行征地补偿费过低、征地补偿费分配操作缺乏规范、征地矛盾日益突出。农民不愿土地被征用的土地产权方面的原因在于现行的征地制度安排与农民的土地产权认知不相一致，土地所有权、土地增值收益权、土地征用谈判权是影响农民土地征用意愿的关键因素。要提高农民对现行征地制度的满意程度，就必须根据农民的土地产权认知改革现行的征地制度（文章发表于《中国农村经济》2007年第1期，合作者为肖屹、曲福田）。

12.《基于农民产权认知的中国征地制度改革研究——来自江苏南京的数据》。为进一步考察农民土地产权认知对土地征用制度评价的影响，并借此探讨征地制度改革问题，检验江西鹰潭市的研究结论是否具有普遍意义，研究者曾于2007年3月在土地征用规模更大、发生更加频繁的江苏南京采用同样的研究方法、按江西模式组织了一次类似的调查。南京